



Psykosocialt arbejdsmiljø
En fælles opgave i det lokale samarbejde

Ilse, Anna

Published in:
Tidsskrift for Arbejdsliv

Publication date:
2005

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Ilse, A. (2005). Psykosocialt arbejdsmiljø: En fælles opgave i det lokale samarbejde. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7(4), 7-26.

Psykosocialt arbejdsmiljø – en fælles opgave i det lokale samarbejde

Anna Ilsøe

Problemer med det psykosociale arbejdsmiljø er vanskelige at regulere fra centralt hold, og derfor udviser arbejdsmarkedets parter en stigende interesse for at styrke reguleringen af det psykosociale arbejdsmiljø ude på den enkelte arbejdsplads. I denne artikel argumenteres der for, at de lokale parter på offentlige DJØF-arbejdspladser ofte oplever problemer med at forvalte det psykosociale arbejdsmiljø, men også at det er muligt for de lokale parter at institutionalisere et samarbejde på området, hvis de rette betingelser er til stede. Det afgørende er, at samarbejdsudvalget er inddraget i institutionaliseringsprocessen, og at medarbejdersiden har en tilstrækkelig grad af medindflydelse i det lokale samarbejde.

Baggrund

Arbejdsmarkedets parter udviser i dag i stigende grad en interesse for det psykosociale arbejdsmiljø på de danske arbejdspladser. Det psykosociale arbejdsmiljø har eksempelvis fyldt meget i deres arbejde med den seneste arbejdsmiljøreform (*Aftale om en arbejdsmiljøreform* 2004, 1-4). Parterne ønsker en forbedring af det psykosociale arbejdsmiljø på arbejdspladserne, da flere og flere undersøgelser viser, at et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø ofte fører til et højere sygefravær og et større antal arbejdsulykker. Det koster dyrt for arbejdsgiverne og staten, mens det kan betyde langvarige sygeforløb og tabt erhvervsevne for de ansatte.

Ønsket med den nye arbejdsmiljøreform (2004) er at stimulere den lokale forebyggende indsats på området i en erkendelse af, at det er yderst vanskeligt at regulere det psykosociale arbejdsmiljø vha. statslige tilsyn, påbud og indgreb. Derfor åbner man med reformen op for, at organisationerne på hhv. arbejdsgiver- og arbejdstagerside kan overta-

ge forvaltningen og kontrollen på området, hvis de har indgået aftaler, der lever op til lovens mindstekrav (*Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø* 2004, § 1, stk 14). Man tager udgangspunkt i, at organisationerne har repræsentanter ude på arbejdspladserne, som færdes der i det daglige og derfor har langt bedre muligheder for at forebygge, opdage og løse problemer med det psykosociale arbejdsmiljø end en tilsynsførende fra Arbejdstilsynet. Målet er, at de lokale parter med udgangspunkt i bl.a. centralt indgåede aftaler og rådgivning *selv* skal forvalte det psykosociale arbejdsmiljø på deres arbejdsplads.

En lokal selvforvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø kræver imidlertid, at de lokale parter ønsker og er i stand til at påtage sig forvaltningen som en fælles samarbejdsopgave. Det er derfor *for det første* helt grundlæggende, hvilket arbejdsmiljøarbejde og samarbejde parterne har på arbejdspladsen, og hvilke betingelser og rammer der er for det. Det vil bl.a. sige hvilke lokale samarbejdsinstitutioner, som *institutionaliseringen* af

arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø kan relatere sig til. Der kan være meget forskellige rammer og betingelser for de lokale repræsentanters arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø. En af grundene er, at det psykosociale arbejdsmiljø er et område, der så at sige falder mellem to stole. Det psykosociale arbejdsmiljø kan siges at høre under samarbejdsudvalgets opgaver, fordi det spiller sammen med ledelse, arbejdstilrettelæggelse og samarbejdsformer. Men det psykosociale arbejdsmiljø spiller også sammen med det fysiske arbejdsmiljø, og man kan derfor også hævde, at arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø skal ligge i det lokale sikkerhedsudvalg. Dertil kommer, at det lokale samarbejde i sikkerheds- eller samarbejdsudvalget kan være præget af en større eller mindre grad af medarbejderindflydelse, og at medarbejdersiden kan have svært ved at matche ledersiden kompetence- og ressourcemæssigt.

For det andet kan det tænkes at spille en rolle, hvorvidt arbejdspladserne i deres udgangspunkt er plaget og præget af psykosociale problemer, og hvilken form for psykosociale problemer, der i så fald er tale om. Afhængig af problemernes opståen og udformning er det muligt at forestille sig, at problemerne i sig selv kan vanskeliggøre institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø. Massive og udbredte psykosociale problemer som eksempelvis fire tilfælde af udbrændthed i en socialforvaltning kan på trods af deres kollektive karakter udgøre en hindring for et fælles samarbejde på området, idet problemerne sandsynligvis ikke kan undgå at interagere med samarbejdsklimaet i øvrigt. Også psykosociale problemer, der umiddelbart fremtræder som individuelle i deres karakter, kan vanskeliggøre institutionaliseringen. Det kan være svært at erkende og håndtere psykosociale problemer på en arbejdsplads som kollektive, hvis enten årsagen til pro-

blemerne eller selve problemet relaterer sig til egentlige personsager. Det afgørende er ikke her, om mere eller mindre private og dermed individuelle forhold uden for arbejdspladsen også er en del af årsagen eller problemet, men alene det, at et problem opleves som personbåret. Sådanne problemer kan være mere ømtålelige at behandle og dermed være vanskeligere at løse på et kollektivt niveau. Man kan også diskutere, om personrelaterede sager overhovedet skal deltage i institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø, da man kan risikere at udstille medarbejdere, hvis man bringer sagerne op i en større kreds i enten samarbejds- eller sikkerhedsudvalget.

Det er desuden værd at huske på, at når vi taler om det psykosociale arbejdsmiljø i modsætning til det fysiske arbejdsmiljø, så henviser vi til en stor og sammensat residualkategori af meget komplekse problemstillinger, som i grunden blot har det til fælles, at de ikke kan rubriceres under det fysiske arbejdsmiljø. Problemer med det psykosociale arbejdsmiljø kan således spænde lige fra vold og udbrændthed til massivt overarbejde og ringe muligheder for indflydelse på eget arbejde. En vigtig skillelinje i mængden af psykosociale problemstillinger kan dog siges at gå mellem *det sociale arbejdsmiljø* på den ene side og *det organisatoriske arbejdsmiljø* på den anden side (Limborg 2002, 32-33). Med denne analytiske skelnen afgrænses to store grupper af psykosociale problemstillinger – nemlig hhv. de, der vedrører organiseringen af arbejdet (f.eks. arbejdstilrettelæggelse, ledelsesstrukturer og indflydelsesmuligheder), og de, der vedrører de sociale relationer på arbejdspladsen (f.eks. mobning, vold og chikane). Hermed er ikke sagt, at de to typer af problemer ikke påvirker hinanden. Sociale arbejdsmiljøproblemer kan således sagtens bunde i organisatoriske årsager – og omvendt. Det er imidlertid et åbent spørgsmål, om sociale

og organisatoriske arbejdsmiljøproblemer egner sig lige godt til at blive løst som en fælles opgave i det lokale samarbejde og dermed til at bidrage til institutionaliseringen.

Formål

Med baggrund i ovenstående problemstillinger blev der i foråret 2004 gennemført en eksplorativ undersøgelse af problemer og muligheder i en selvforvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø ude på de enkelte arbejdspladser. Undersøgelsens fokus blev lagt på DJØF-området, da en nyudkommet rapport viste, at 28% af DJØF-medlemmerne oplevede at være generet af stress på arbejdet, og at stressproblemerne til dels hang sammen med nogle generelle belastninger i arbejdets organisering (DJØF 2004, 5, 9, 14; Holt & Lind 2004, 19-25, 30-31). Spørgsmålet om, *hvordan* de lokale parter på DJØF-arbejdspladserne arbejdede med at løse disse kollektive problemer med det organisatoriske arbejdsmiljø, lå imidlertid endnu ubesvaret hen. Det forekom derfor relevant at gå et skridt videre og tage dette spørgsmål op netop på DJØF-området.

Hovedspørgsmålet for undersøgelsen blev i forlængelse heraf, *hvornår og hvordan forvalter de lokale parter på offentlige DJØF-arbejdspladser det psykosociale arbejdsmiljø som hhv. en individuel og en kollektiv problemstilling, og hvilke problemer og muligheder oplever de i forbindelse hermed?* Centrale underspørgsmål i tilknytning hertil var: *hvornår og hvordan løfter parterne det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejde; hvordan spiller det lokale samarbejde sammen med henholdsvis den lovgivningsmæssige og aftalemæssige regulering på området, og endelig; hvilken betydning har medindflydelsen for samarbejdet om det psykosociale arbejdsmiljø?* Spørgsmålene søgtes besvaret via dels en teoretisk analyse af, hvordan man kan beskrive institutionaliseringen af

samarbejdet på det psykosociale område, og dels en empirisk analyse af en række interviews med de lokale parter på fire udvalgte offentlige DJØF-arbejdspladser og med konsulenter fra relevante arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer.

Institutionalisering på arbejdspladsniveau – den teoretiske tilgang

Kollektive vs. individuelle forhandlinger

Den teoretiske del af analysen tog udgangspunkt i den institutionelle IR-teori, der søger at beskrive, hvordan forhandlingerne mellem arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer institutionaliseres på centralt niveau. Definitionerne på hhv. kollektive og individuelle forhandlinger i det institutionelle IR-perspektiv skulle her danne grundlag for udarbejdelsen af en analytisk skelnen mellem individuelle og kollektive psykosociale problemstillinger på lokalt niveau.

Fælles regulering

Ifølge en klassisk institutionel IR-tankegang, så er der tale om en *kollektiv forhandling*, når en kollektiv repræsentant fra arbejdstager-side og en kollektiv eller individuel repræsentant fra arbejdsgiverside på centralt niveau indgår i forhandlinger om en aftale eller sammen løfter en implementering og en håndhævelse af en aftale (Sisson 1987, 13-16; Clegg 1976, 5-7). Hermed understreges, at en kollektiv forhandling ikke blot indebærer selve forhandlingsprocessen, men også en fælles administration af reglerne, hvis forhandlingsparterne indgår en aftale. Dette gælder både administrationen af regler, der vedrører *substansen* i aftalen, og regler, der vedrører *proceduren* omkring håndhævelsen af aftalens regler. Man kan derfor ifølge Allan Flanders, hvis arbejde

dannede udgangspunkt for den institutionelle IR-tilgang, samlet set betegne kollektive forhandlinger som en form for *fælles regulering* (Flanders 1968, 9-10). Udviklingen af en fælles regulering forudsætter, at parterne gensidigt anerkender hinanden, men den medvirker også til konstitueringen og reproduktionen af den indbyrdes anerkendelse (Due et al. 1994, 31, 36; Sisson 1987, 12). Det er altså en proces, der *i sig selv* bidrager til institutionaliseringen.

Forhandlingernes omfang

Rækkevidden af forhandlingerne mellem arbejdstager- og arbejdsgiverside – og dermed institutionaliseringen – kan variere. Hugh A. Clegg skelner i *Trade Unionism under Collective Bargaining* (1976) imellem to dimensioner, der siger noget om rækkevidden af en forhandling og den grad af institutionalisering, der knytter sig til den. Det drejer sig om hhv. forhandlingens *omfang* og forhandlingens *niveau* (Clegg 1976, 8-9; Due et al. 1994, 34-35). Omfanget af en forhandling henviser til, hvor mange beskæftigede, der er dækket af forhandlingen og de indgåede aftaler. Til denne dimension knytter sig to aspekter:

- Forhandlingernes *dybde*, som udtrykker, i hvilken grad lokale fagforeningsfolk og tillidsrepræsentanter inddrages i administrationen af centralt indgåede aftaler.
- Forhandlingernes *sikkerhed*, som beskriver, i hvilken grad fagforeningerne kan forvente aftalerne overholdt.

Den anden dimension, forhandlingernes *niveau*, peger på betydningen af, hvorvidt forhandlingerne foregår på et hhv. centralt eller decentralt niveau. Er der eksempelvis tale om forhandlinger mellem de centrale forbund på hhv. arbejdsgiver- og arbejdstagerside, eller forhandler de lokale fagforeninger/tillidsrepræsentanter direkte med

arbejdsgiveren på en virksomhed? Til forhandlingernes niveau knytter sig også to vigtige aspekter:

- Det ene aspekt er *graden af kontrol* over aftalerne. Hvis de kollektivt indgåede aftaler fastsætter obligatoriske standarder og sikrer efterlevelsen af disse, så er der en høj grad af kontrol. I så fald kan man også forudse en større grad af institutionalisering, idet der må indrettes systemer, der kan sikre denne efterlevelse af standarderne.
- Det andet aspekt drejer sig om *bredden* af aftalerne. Hermed henvises til, i hvilken udstrækning ansættelses- og arbejdsforholdene på den ene side er dækket ind af aftalerne, og i hvilket omfang disse forhold på den anden side er overladt til ledelsesmæssige afgørelser på den enkelte arbejdsplads.

Kollektive problemstillinger på arbejdspladsniveau

I forlængelse af et institutionelt IR-perspektiv kan man argumentere for, at en psykosocial problemstilling kan defineres som kollektiv på centralt niveau, hvis den tages op i kollektive forhandlinger eller i et kollektivt samarbejde. Det springende punkt er, at en ny problemstilling relateres til institutionaliseringen af den *fælles regulering* – forhandlingen og administrationen af kollektive aftaler – hvad enten man forhandler sig frem til en aftale eller ej. Begge parter har i og med den kollektive behandling af spørgsmålet anerkendt det som værende en legitim kollektiv problemstilling og relateret det til i hvert fald de *procedurale* regler vedrørende forhandling eller samarbejde. Det er dog klart, at graden af institutionalisering på området vil være størst, hvis parterne vedtager en aftale, fordi der i så fald vil udformes yderligere fælles regler og administration.

Det kan være betydeligt vanskeligere at afgrænse kollektive psykosociale problemstillinger på lokalt niveau. Dette hænger sammen med, at der kan finde såvel *individuelle* som *kollektive* forhandlinger sted på en arbejdsplads. Det er dog ikke sådan, at alle psykosociale problemer, der tages op i en individuel forhandling, automatisk kan kategoriseres som individuelle problemstillinger. Dels kan den individuelle forhandling foregå mellem kollektive repræsentanter, og dels kan man også i en sådan forhandling trække på legitime kollektive regler. Man kan især forestille sig, at ømtålelige personsager inviterer til forhandlinger på tomandshånd, da de kan være svære at *generalisere* og diskutere i et kollektivt forum på samme måde, som det er muligt at diskutere en abstrakt version af samme personsag på centralt niveau. Afgørelsen af, hvornår en psykosocial problemstilling *kollektiviseres* i en sådan individuel forhandling, kræver en utvetydig skelnen mellem *formelle* og *uformelle* relationer, og den analytiske distinktion mellem individuelle og kollektive problemstillinger på arbejdspladsniveau må derfor være skarp.

I lyset af ovenstående afgrænsningsproblem på arbejdspladsniveauet opstilles i weberiansk forstand tre *idealtyper* på kollektive og individuelle problemstillinger¹. Idealtyperne kan forbindes med en væsensforskellig grad af institutionalisering, idet tilknytningen til den *fælles regulering* på arbejdspladsen adskiller sig markant, og de kan derved klart afgrænses fra hinanden. Der skelnes i forbindelse med kollektive problemstillinger ikke mellem, om parterne tager problemstillingen op i en samarbejdssituation eller en egentlig forhandlingssituation, da begge situationer relaterer sig til institutionaliseringen.

Idealtyper på hhv. individuelle og kollektive problemstillinger

1. Kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum

Problemstillinger, der tages op i et *formelt kollektivt forum* på en arbejdsplads, er kollektive, idet de derved relateres til forumets legitime kollektive regler – som minimum procedurereglerne – og institutionaliseringen af en fælles regulering på arbejdspladsen. Ved et *kollektivt forum* forstås et forum, hvor der er mindst tre deltagere, og hvor der både er ledelses- og medarbejderrepræsentanter i blandt. Et forum betegnes i denne forbindelse som *formelt*, hvis der er indgået aftaler om, hvor ofte og under hvilke betingelser man mødes – som eksempelvis i et samarbejdsudvalg eller på institutionaliserede personalemøder. Denne type af problemstillinger er forbundet med en høj grad af institutionalisering på lokalt niveau.

2. Kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora

Problemstillinger, der tages op alene mellem en legitim ledelsesrepræsentant og medarbejderrepræsentant uden for arbejdspladsens formelle kollektive fora og samtidigt relateres til legitime kollektive regler, er kollektive, idet de herved knytter an til institutionaliseringen af den fælles regulering på arbejdspladsen. Ved legitime repræsentanter forstås de repræsentanter, som hhv. medarbejdersiden og ledersiden har valgt til sikkerhedsudvalg/samarbejdsudvalg eller til lidsarbejde i øvrigt. Ved legitime kollektive regler forstås både regler, der er forhandlet på centralt niveau og regler, der er forhandlet i lokale formelle fora. Denne type af problemstillinger er forbundet med nogen grad af institutionalisering på lokalt niveau.

3. Individuelle problemstillinger

Problemstillinger, der tages op mellem en leder og en medarbejder, er *individuelle*, hvis ingen eller kun en af parterne er legitime kollektive repræsentanter, og hvis problemstillingen tages op uden for formelle kollektive fora. Selv i de tilfælde, hvor en legitim medarbejderrepræsentant tager en problemstilling op over for en leder, så må tilknytningen til institutionaliseringen formodes at være ringe, hvis ikke denne leder er en legitim kollektiv repræsentant. Individuelle problemstillinger er forbundet med en begrænset grad af institutionalisering på lokalt niveau.

De tre idealtypiske problemstillinger beskriver en skala over institutionaliseringsgraden af forvaltning af en problemstilling på en arbejdsplads, hvor den første idealtypen har den højeste institutionaliseringsgrad og den sidste den laveste. Der er dog også *kvalitative* forskelle på de tre idealtyper. Den sidste idealtypen beskriver individuelle problemstillinger, mens de to første beskriver kollektive. Den første idealtypen involverer flere repræsentanter i forhandlingen om problemstillingen, mens den anden kun involverer to. Dette kunne tænkes at gøre en forskel for *omfanget* af forhandlingen og evt. for generaliseringen af problemstillingen – men også for behandlingen af ømtålelige personrelaterede sager. Centralt for den anden idealtypen er desuden *rolletagningen*. Med kravet om, at de legitime repræsentanter fra hhv. A- og B-siden trækker på legitime kollektive regler i forhandlingen, udelukkes, at der er tale om en rent uformel situation mellem parterne, hvor en individuel problemstilling ikke knyttes an til institutionaliseringen.

De tre idealtyper på hhv. individuelle og kollektive problemstillinger er rettet mod den empiriske del af undersøgelsen, hvor de fungerer som et redskab i analysen af de lokale parter forvaltning af psykosociale

problemstillinger og institutionaliseringen af denne forvaltning. Inden resultaterne af denne analyse præsenteres, gives der i det følgende en kort beskrivelse af interviewundersøgelsens design.

Interviewundersøgelsen

Med baggrund i projektets eksplorative karakter tog den empiriske del af undersøgelsen udgangspunkt i en række semistrukturerede interviews på udvalgte case-arbejdspladser. Som tidligere nævnt, så faldt valget her på fire DJØF-arbejdspladser i det offentlige. Case-strategien blev inddraget for at give rum for interview af lokale repræsentanter fra begge sider af bordet samt for at muliggøre opnåelsen af et vist kendskab til de lokale forhold, som repræsentanterne må arbejde på baggrund af. Indholdet i interviewene drejede sig derfor ikke kun om det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø, men også om den relevante kontekst for dette arbejde. Målet var dog ikke at give en udtømmende præsentation og analyse af den enkelte case i sig selv, men at analysere ligheder og forskelle i forvaltningen på tværs af casene – det man kunne kalde en *instrumentel* brug af cases (Stake 2000, 437, 446). Den komprimerede analyse af *konteksten* for arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø på den enkelte arbejdsplads præsenteres derfor særskilt i en skematisk oversigt (figur 1) og inddrages kun i den mere udførlige analyse, hvor det er relevant.

Case-strategien indebærer dog i varierende grad den risiko, at resultaterne har en begrænset generaliserbarhed. Det giver ikke mening uden forbehold at generalisere data fra fire DJØF-arbejdspladser i det offentlige ud på samtlige arbejdspladser i Danmark, men med en vis omtanke i udvælgelsen af cases og interviewpersoner kan der argumenteres for, at resultaterne i hvert fald

Figur 1. *Oversigt over cases*

Case	1	2	3	4
Arbejdsplads	Departement i et ministerium	Institut i staten	Forvaltning i en kommune	Forvaltning i et amt
Dominerende arbejdsorganisering	Hierarkisk	Gruppeprojekter	Hierarkisk	Hierarki og gruppeprojekter
Antal ansatte	Over 100	50-100	Over 100	50-100
Placering af psykosocialt arbejdsmiljø	SiU ¹ . Samarbejde med SU ved APV	SU og SiU	MED-udvalg	MED-udvalg
Det formelle samarbejde (SU/MED)	Stærkt ²	Svagt	Svagt	Stærkt
Det psykosociale arbejdsmiljøes tilstand	Overvejende godt ³	Overvejende godt	Overvejende dårligt	Overvejende godt

¹ SU= samarbejdsudvalg; SiU= sikkerhedsudvalg; MED-udvalg= integreret sikkerheds og samarbejdsudvalg.

² Det formelle samarbejde betegnes her som svagt, hvis de uformelle beslutningsstrukturer i organisationen ifølge repræsentanter på både medarbejder- og ledelsesside har større vægt end de formelle, og medarbejdersiden kun oplever ringe medindflydelse i samarbejdet. Er det omvendt, betegnes samarbejdet som stærkt.

³ Vurderingen af det psykosociale arbejdsmiljøes tilstand på hver enkelt arbejdsplads bygger overvejende på resultatet af den senest gennemførte undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø – eksempelvis en arbejdspladsvurdering. Samstemmende udsagn fra ledelses- og medarbejderrepræsentanter på den enkelte arbejdsplads er inddraget som supplement.

kan appliceres på arbejdspladser af samme type. I denne undersøgelse er cases og interviewpersoner derfor overvejende valgt efter en strategi om maksimal *variation* og *information*, for at sikre dels bredden og dels udsagnskraften i undersøgelsen² (Flyvbjerg 1996, 150). Udover interviewene på case-arbejdspladserne gennemførtes fem interviews med konsulenter i relevante arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer på centralt niveau med det formål at kunne diskutere samspillet mellem reguleringen på lokalt og centralt niveau ud fra begge perspektiver.

Analysen af undersøgelsens resultater

Placeringen af samarbejdet

“Det, der var godt ved det, det var, at det var i fællesskab med samarbejdsudvalget. I sik-

kerhedsudvalget har vi en daglig sikkerhedsleder, som er ledelsens repræsentant, men i samarbejdsudvalget, der har man departementschefen. På den måde får man hele systemet taget officielt i ed. De er medvidende om det, støtter det også og har også sagt ja til, at man gør det på den og den måde. (...) Man kan nok ikke få det gennemført uden en eller anden form for konsensus i samarbejdsudvalget.” (Sikkerhedsrepræsentant i ministerdepartement)

Det er en gennemgående oplevelse blandt både ledelses- og medarbejderrepræsentanter, at inddragelsen af *samarbejdsudvalget* i arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø fremmer institutionaliseringen af arbejdet. Et sådant synspunkt kan forventes fra medlemmerne af samarbejdsudvalgene, der i sigens natur taler ud fra samarbejdsudvalgets perspektiv, men det bemærkelsesværdige er, at også medlemmerne af sikkerhedsud-

valgene indtager dette standpunkt. Ovenstående citat stammer således fra en sikkerhedsrepræsentant i ministerdepartementet. Han oplever det som vanskeligt at gennemføre en undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø, hvis ikke samarbejdsudvalget er med i processen. Dette synspunkt bakkes bl.a. op af sikkerhedsrepræsentanten fra den amtslige forvaltning, som netop peger på samarbejdsudvalgets centrale rolle i processen, når hun skal forklare, hvordan det er lykkedes dem at gennemføre en fuld Arbejdspladsvurdering (APV) på deres arbejdsplads.

Der kan være to grunde til samarbejdsudvalgets centrale betydning. For det første skal institutionaliseringen af en forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø – sådan som sikkerhedsrepræsentanten fra ministerdepartementet pointerer – relateres til en allerede eksisterende samarbejdsinstitution, hvor der er tilstrækkelig fælles legitimitet til at bære forvaltningen igennem på hele arbejdspladsen. Det er ikke nok alene at løfte det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum* i sikkerhedsudvalget, hvis man vil arbejde med at forandre det psykosociale arbejdsmiljø. Der er en forskel på legitimiteten i samarbejds- og sikkerhedsudvalget, som hænger sammen med, at den øverste ledelse oftere sidder med i samarbejdsudvalget end i sikkerhedsudvalget, og at medarbejdersiden er bredere repræsenteret her. Hvis man inddrager samarbejdsudvalget i arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø eller simpelthen placerer arbejdet i samarbejdssystemet, så er det lettere at motivere såvel hele ledelsen som de ansatte på gulvet til at deltage i eksempelvis en APV-undersøgelse.

“Men jeg vil også sige, at det helt klart er en fordel, at arbejdsmiljøet er kommet ind i MED-udvalget eller MED-arbejdet. Det er

helt klart en fordel for os. Før kørte de hver deres, og sikkerhedsudvalget havde jo ingen kompetence.” (Medarbejderrepræsentant i kommunal forvaltning)

For det andet giver den øverste ledelses tilstedeværelse i samarbejdsudvalget – sådan som medarbejderrepræsentanten i den kommunale forvaltning har erfaret – adgang til en større beslutningskompetence. Herved kan arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø lettere relateres til beslutninger af taktisk eller ligefrem strategisk karakter (Knudsen 1996, 25). Dette åbner ifølge medarbejderrepræsentanten mulighed for, at der i højere grad kan prioriteres tilstrækkelige ressourcer i form af tid og penge – især på medarbejdersiden – til et forholdsvis nyt samarbejdsområde som det psykosociale arbejdsmiljø. Denne erfaring deler sikkerhedsrepræsentanten i den amtslige forvaltning, men hun understreger også med baggrund i den fuldt gennemførte APV-proces på hendes arbejdsplads, at adgangen til beslutningskompetencen og dermed til ressourcerne især spiller en vigtig rolle i problemløsningsfasen. Ifølge hende har adgangen været en afgørende forudsætning for, at de på deres arbejdsplads har kunnet implementere en tilstrækkeligt vidtgående løsning på deres psykosociale problemer i form af en større omorganisering.

Når medindflydelsen er lav

Inddragelsen af samarbejdsudvalget i arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø gør det imidlertid ikke alene. På to af de casearbejdspladser, der indgår i undersøgelsen, løftes det psykosociale arbejdsmiljø kun i begrænset omfang som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum*, selvom samarbejdsudvalget er inddraget i forvaltningen.

På det statslige institut er det formelle samarbejde meget svagere end det ufor-

melle, og dette smitter af på arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø. De fleste psykosociale problemer løses som en *individuel problemstilling* af lederen og den enkelte medarbejder – eller i sjældne tilfælde som en *kollektiv problemstilling uden for formelle kollektive fora* mellem lederen og tillidsrepræsentanten. Desuden føler medarbejdersiden ifølge en tillidsrepræsentant sig ikke informeret eller hørt i forbindelse med afgørende beslutninger på arbejdspladsen – hverken formelt eller uformelt – og medarbejderne oplever derfor kun en lav grad af medindflydelse. Det lykkedes eksempelvis ledelsen – uden om medarbejderrepræsentanterne – at omdefinere en undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø, således at lederne og ledelsesstrukturerne blev udeladt af undersøgelsen, selvom de lokale parter for år tilbage havde aftalt en mere bred evaluering af forholdene på arbejdspladsen:

“Så der var fra medarbejderside et meget stort fokus på, at vi på et eller andet tidspunkt skulle have den her undersøgelse, og det skulle være en undersøgelse af vores organisationsstruktur i sin helhed. (...) Lidt presset, så gik ledelsen ind på, at det skulle vi også have. Så engagerede de den her erhvervspsykolog, og så skulle det lige pludselig handle om det psykiske arbejdsmiljø i projektgrupperne. Og det var virkeligt et fokus, der blev flyttet, fordi det var egentlig sådan mere hele organisationen. (...) Vi oplevede, at det også var i forhold til ledelsen og deres måde at skabe vilkår for vores arbejde på, der kunne være problemer, og måske i hele vores organisationsstruktur.” (Tillidsrepræsentant på statsligt institut)

Det svage formelle samarbejde på det statslige institut gør det i Cleggs forstand svært at opnå en tilstrækkelig *dybde* i forvaltningen på et nyere område som det psykosociale arbejdsmiljø. Der ikke er nogen plat-

form af formel medindflydelse at bygge på og operere ud fra, og det hæmmer i sidste ende institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø.

I den kommunale forvaltning har en medarbejderrepræsentant en lignende erfaring. På denne arbejdsplads er det formelle samarbejde også meget svagere end det uformelle, og den formelle medindflydelse er meget begrænset. Desuden er medarbejdersiden ifølge både ledelses- og medarbejderrepræsentanter generelt meget tilbageholdende, og de savner grundlæggende samarbejdskompetencer. Medarbejderrepræsentanterne tager derfor heller ikke selv det medansvar, som medindflydelsen kræver, og det psykosociale arbejdsmiljø bliver sjældent løftet i fællesskab som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum*.

Der er dog også nogle særlige komplikationer på arbejdspladsen, som er medvirkende til at hæmme institutionaliseringen yderligere. I en skriftlig spørgeskemaundersøgelse foretaget af BST blev det konstateret, at det psykosociale arbejdsmiljø var under middel, og at det langt hen ad vejen var relateret til nogle problemer med ledelsen. Det faktum, at det stod dårligt til med det psykosociale arbejdsmiljø, og at nogle af hovedårsagerne dertil skulle findes hos ledelsen, satte ifølge en medarbejderrepræsentant næsten den efterfølgende proces omkring handlingsplan og implementering helt i stå. Processen blev for det første vanskeliggjort af, at det psykosociale arbejdsmiljø var så dårligt, at ledere og medarbejdere havde vanskeligt ved overhovedet at tale sammen – både formelt og uformelt. For det andet, så gjorde det heller ikke processen lettere, at medarbejdersiden i forvejen havde svært ved at løfte psykosociale problemer som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*:

“Det sagde jeg også den gang, da BST kom og præsenterede resultaterne og sagde, at

det skulle vi så lige diskutere ude i afdelingerne. Når det er ledelsen, der er problemet, så lægger BST jo opgaven ud til dem, der er problemet. Sådan sagde jeg det ikke, men jeg sagde bare, at det var en enorm svær opgave at lægge ud. Fordi det kræver jo også mere end lederne, det kræver jo også, at der er nogle medarbejdere, der kan kapere det.” (Medarbejderrepræsentant i kommunal forvaltning)

Det synes altså særligt svært at institutionalisere arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø med udgangspunkt i et svagt formelt samarbejde, når medarbejdersiden savner samarbejdskompetencer, når der er alvorlige psykosociale problemer, og når ledelsen eller ledelsesstrukturen viser sig at være en af de afgørende årsager til problemerne.

Når medindflydelsen er høj

I den anden ende af skalaen befinder sig en arbejdsplads, hvor samarbejdet i MED-udvalget er utroligt stærkt. Ifølge en medarbejderrepræsentant i den amtslige forvaltning er det formelle samarbejde i det lokale MED-udvalg ikke blot stærkere end det uformelle, medarbejdersiden har også en høj grad af medindflydelse i det formelle samarbejde. Samarbejdets styrke har haft en afgørende betydning for, at de lokale parter forholdsvis let har kunnet løfte det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum*. Den stærke koordination og dialog i MED-udvalget har ifølge medarbejderrepræsentanten også været et godt udgangspunkt for den videre institutionaliseringsproces. Her har de lokale parter i fællesskab ikke blot formået at formulere men også at implementere en handlingsplan på baggrund af resultatet af den seneste spørgeskemaundersøgelse – og således leve op til det lovfæstede APV-krav (*Lov om arbejdsmiljø* 2003, § 15a). Forhandlinger

og samarbejde vedrørende det psykosociale arbejdsmiljø i den amtslige forvaltning har opnået en stor *dybde* og har ligefrem udviklet sig til en lokal form for *fælles regulering*, hvor de lokale parter i fællesskab til stadighed formår at implementere forbedringer³. Denne institutionalisering er ifølge medarbejderrepræsentanten ikke blot muliggjort af, at ledelsen har vist vilje til at lytte og give indflydelse, men også af at medarbejdersiden har haft tilstrækkelige kompetencer og ressourcer – herunder især tid – til at gribe indflydelsen. Dertil kommer, at det psykosociale arbejdsmiljø er overvejende godt på arbejdspladsen, hvilket har været et godt udgangspunkt for dialogen mellem de lokale parter. Selvom spørgeskemaundersøgelsen pegede på nogle problemer i organisations- og ledelsesstrukturen, har det modsat den kommunale forvaltning ikke udgjort en barriere for den videre proces, hvor man i fællesskab har vedtaget en ny organisationsplan.

En anden ting, der ifølge både ledelses- og medarbejderrepræsentanterne har lettet dialogen i MED-udvalget, er, at man har vedtaget retningslinjer for, hvilke problemer der skal behandles som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*, og hvilke der skal behandles i mere begrænsede fora, hvor man kan have en åben dialog om selv ømtålelige spørgsmål. I den amtslige forvaltning er reglen, at personsager enten skal behandles som *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora* eller som *individuelle problemstillinger* (eksempelvis i en MUS). Dette er i og for sig blot en stadfæstelse af en i øvrigt udbredt praksis på casearbejdspladserne, men repræsentanterne i den amtslige forvaltning oplever, at ekspliciteringen har styrket forebyggelsen af, at de mest personrelaterede sager udstilles i et større forum. Samtidig har den gjort det lettere for medarbejdersiden at turde løfte de mere tværgående problemstillinger. Det

har de lokale parter fulgt op på i den seneste APV med en bevidst strategi om at flytte fokus fra *personer* til *rammer, organisation og rolleudøvelse* og dermed bidrage til en yderligere afpersonificering af eventuelle psykosociale problemer.

I ministerdepartementet har de lokale parter ifølge sikkerhedslederen vedtaget nogle lignende retningslinjer i forbindelse med deres seneste APV, som de havde samme gode erfaringer med indtil APV-processen blev afbrudt af omstruktureringer på arbejdspladsen. Deres definition af, hvad der skal behandles som en *kollektiv problemstilling i formelt kollektivt forum*, og hvad der ikke skal, afslører imidlertid en interessant grænse:

"Hvis det er sådan, at man har et meget personligt problem med, at min chef mobber mig, eller at min kollega er ond ved mig, eller jeg er udsat for sexchikane, så er det et personaleproblem, som skal løses i et andet regi. (...) Hvis der er noget, som virkeligt går dig på, så bliver du altså nødt til at gå ned og snakke med din tillidsrepræsentant om det. Det har ikke noget med APV'en at gøre, det har i almindelighed noget at gøre med, at hvis vi har det skidt, så er det den kanal."
(Sikkerhedsleder i ministerdepartement)

Retningslinjerne i ministerdepartementet betyder en indsnævring i bredden af, hvilke psykosociale problemstillinger, der kan behandles som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*. Sammenligner man med retningslinjerne i den amtslige forvaltning, så er tendensen, at det *sociale arbejdsmiljø* udgrænses som personlige problemer – her i form af mobning og chikane – mens det samarbejds-mæssige fokus lægges på det *organisatoriske arbejdsmiljø* – som eksempelvis rammer og rolleudøvelse (Limborg 2002, 32-33). Måske er prisen for, at det kan lykkes at institutionalisere arbejdet med

det *organisatoriske arbejdsmiljø*, at arbejdet med det mere personligt knyttede *sociale arbejdsmiljø* individualiseres. Det kan være, at ledelsen accepterer at dele ledelsesretten med medarbejdersiden på det organisatoriske område mod til gengæld at sikre sig, at de mest ubehagelige sager om eksempelvis chikane ikke bliver taget op som kollektive problemstillinger i det formelle samarbejde. Omvendt kan en større afpersonificering af det *organisatoriske arbejdsmiljø* måske også bane vejen for en forebyggelse af de mange sociale problemer, hvis årsager er at finde i en uhensigtsmæssig arbejdsorganisering.

Implementeringen af en ny organisations- og ledelsesstruktur i den amtslige forvaltning har ifølge formanden for det lokale MED-udvalg dog på trods af de gunstige betingelser ikke været helt uden udfordringer. Et er at få formuleret og vedtaget en ny organisationsplan i det formelle samarbejde, noget andet er at få de vedtagne forandringer arbejdet helt ind i den sociale praksis på arbejdspladsen. MED-udvalget afslører ifølge formanden her en svaghed:

"Men det der repræsentative system, det er godt til nogen ting, det er smadder godt, det er slet ikke det, men man kan ikke tro på det som rigtigt udviklingsskabende på det praktiske niveau. (...) Lokaludvalgene er alt for tunge at arbejde med. Du kan jo ikke hele tiden mødes i et lokaludvalg. Den der arbejdsform med papir og referater og hele den der tunge mølle, som er omkring sådan noget, er ikke hurtig nok til at imødekomme det behov, der er for redskabsudvikling." (MED-formand i amtslig forvaltning)

Den stærke institutionalisering af samarbejdet om det psykosociale arbejdsmiljø giver på den ene side legitimitet til processen og er en god base for den overordnede styring og koordinering, men den udvikler også en

rigiditet, der gør, at selve implementeringen ikke kan ske *via* lokaludvalgene.

Derfor har MED-udvalget ifølge formanden taget initiativ til oprettelsen af to nye og mindre skriftlige men stadig formaliserede fora, der er tættere på de enkelte ledere og medarbejdere. Dels har de lokale parter oprettet et forum for alle lederne på arbejdspladsen med månedlige møder, hvor medarbejdernes kompetencer og ressourcer koordineres, og dels har de oprettet kvartalsmøder mellem lederne og medarbejderne på de enkelte kontorer, hvor opgavefordelingen – og dermed potentielle overbelastninger af medarbejderne – kan vendes og tages i opløbet. Kvartalsmøderne er i formandens øjne særligt vigtige på trods af, at medarbejdersiden har en høj grad af medindflydelse i det formelle samarbejde. Hans oplevelse er, at medarbejderrepræsentanterne i MED-udvalget ikke kommunikerer tilstrækkeligt med medarbejderne, og det derfor er svært at bringe forandringerne helt ned på gulvet via MED-udvalget:

“Når man spørger almindelige medarbejdere, om de kender deres MED-udvalgsrepræsentanter og ved, hvad de arbejder med, så er du nede på en pænt lav score. Så hvis man tror, at bare der sker noget i MED-udvalgene, så sker der også noget nede på gulvet, det skal man altså være varsom med. Det er jo et formelt udviklingssystem på nogle ting, som man kan udbygge til også at være udviklingsdrivende på arbejdspladsen, men det forudsætter altså, at der sker nogle ting på gulvet mellem lederen og medarbejderne.”
(MED-formand i amtslig forvaltning)

Grænser for institutionaliseringen

Det er et åbent spørgsmål, hvorvidt arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø i den amtslige forvaltning kan institutionaliseres yderligere, men noget tyder på, at der er grænser for, hvor stærk en institutionalise-

ring, de lokale parter *kan* eller måske i det hele taget *vil* løfte. Som tidligere nævnt har de lokale parter i både den amtslige forvaltning og i ministerdepartementet vedtaget retningslinjer, der sikrer, at de mest personrelaterede psykosociale problemstillinger behandles uden for formelle kollektive fora. Institutionaliseringsprocessen i begge cases viser, at disse retningslinjer ikke blot kan lette institutionaliseringen. Retningslinjerne beskytter ifølge de lokale parter også den enkelte medarbejder, så ømtålelige sager bliver behandlet med den diskretion, de kræver, og løsningen tilpasses mest muligt til den enkeltes forhold. Der findes altså problemstillinger, som sandsynligvis ikke skal behandles som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*.

Bla. af denne grund mener begge sider i det lokale samarbejde i den amtslige forvaltning, at institutionaliseringen også kan gå for vidt. De har prøvet at arbejde med et udkast til en aftale om sygefravær med eksempelvis retningslinjer for, hvornår man skal indkaldes til sygefraværssamtale, og hvilke tilbud om hjemmearbejdsplads, man skal tilbydes ved sygdom. Ifølge formanden for MED-udvalget forholder både medarbejdersiden og ledelsen sig dog tøvende over for egentlig at vedtage noget, fordi de endnu ikke kan overskue konsekvenserne. Medarbejdersiden er usikker på, hvordan aftalen vil blive forvaltet, og ledersiden på den afsmittende virkning i resten af amtet:

“Nogle medarbejderrepræsentanter siger, at nu skal I også passe på, at I ikke ligesom lægger den forventning ind, at dagen efter du har brækket benet, så kommer der en taxa, og så af sted kammerat. (...) Det er den ene ting, og den anden ting er, at man har jo også et ledelsesbagland i amtet, og der er grænser for hvor gunstige ordninger, vi kan lave lige i vores egen lille afdeling. Selvom vi måske synes, det var fornuftigt at betale taxaer og

låne PC'er ud, så er det ikke sikkert, at andre afdelinger og andre forvaltninger synes, det var en god ide." (MED-formand i amtslig forvaltning)

Regulering via hhv. lovgivning og aftaler

"Jeg tror ikke, at almindelige samarbejdsudvalg kan tage det her op uden tvang, fordi det er så ømtåleligt og meget svært håndgribeligt." (Medarbejderrepræsentant i kommunal forvaltning)

Medarbejderrepræsentanten fra den kommunale forvaltning, hvor medindflydelsen er lav, og det psykosociale arbejdsmiljø er dårligt, understreger vigtigheden af en lovgivningsmæssig regulering på området. Arbejdsmiljølovgivningens krav om gennemførelsen af en APV var afgørende på hendes arbejdsplads for at få løftet det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum*, fordi de lokale parter havde så vanskeligt et udgangspunkt. Her ville en aftale ifølge hendes vurdering ikke have haft samme virkning. På de andre case-arbejdspladser har lovgivningen dog også spillet en central rolle i den indledende fase af institutionaliseringen, fordi det psykosociale arbejdsmiljø generelt er et vanskeligt samarbejdsområde. Hvis man applicerer Cleggs begreber på lovgivningen, så kan man altså sige, at lovgivningen indledningsvist giver anledning til en vis grad af *sikkerhed* vedrørende det psykosociale arbejdsmiljø.

Den fordring om dokumentation af arbejdsmiljøets tilstand og om formulering af en problemrettet handlingsplan, som ligger i det lovfæstede APV-krav, har ifølge en konsulent på arbejdstagerside imidlertid en bagside. Fordringen fører ofte til, at de lokale parter i gennemførelsen af APV'en mere fokuserer på *problemerne* end på *mulighederne* i det psykosociale arbejdsmiljø:

"(...) der er ingen tvivl om, at det er et stort problem, at der tænkes i problemer i stedet for i udvikling. (...) Man kan jo vende den om og sige, at ellers får man kun kigget på problemerne og får ikke identificeret de ressourcer, man har, til at løse problemerne. Vi prøver at få folk til at snakke om, hvad kan I? Hvad fungerer, hvad er I gode til? Og så trække de ressourcer over i problemløsningen, fordi ellers har du ligesom gravet dig ned i et hul, og så står du der." (Konsulent på arbejdstagerside)

Medarbejderrepræsentanten fra den kommunale forvaltning oplevede som tidligere beskrevet også, at den nuancerede skriftlige dokumentation af massive psykosociale problemer i APV-undersøgelsen på deres arbejdsplads bremsede den videre proces – herunder dialogen mellem parterne. APV-kravets fordring om skriftlige undersøgelser og handlingsplaner, der kan præsenteres for Arbejdstilsynet, kan altså i Cleggs forstand siges at være forbundet med en sådan *grad af kontrol*, at det på arbejdspladser med et overvejende dårligt psykosocialt arbejdsmiljø kan blokere for udviklingen af *dybden* i forvaltningen (*Lov om arbejdsmiljø* 2003, § 15a.). Dokumentationskravet indebærer i praksis en standardisering, som kan have utilsigtede konsekvenser for parternes dialog og dermed medarbejderinddragelsen, og lovgivningens indledende sikkerhed kan derfor hurtigt løbe ud i sandet.

Når man tager medindflydelsens betydning for arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø i betragtning, så synes det oplagt at tænke reguleringen af det psykosociale arbejdsmiljø ind i aftalerne vedrørende samarbejdets struktur på det offentlige område – eksempelvis MED-aftalen og SIO-MIO-aftalerne – som har bidraget til en øget medindflydelse i det lokale samarbejde på mange arbejdspladser (Navrbjerg & Ilsøe 2004, 23f; Personalestyrelsen & CFU 2003,

7-8; Mathiesen et al. 1998, 77). Eksemplet fra den kommunale forvaltning peger dog på, at der kan være behov for at gå videre endnu. Den lovgivningsmæssige regulering vedrørende *indholdet* i forvaltningen har indtil i dag stort set været dominerende på det offentlige område⁴, hvilket jf. forløbet i den kommunale forvaltning kan have både positive og negative konsekvenser for institutionaliseringen af samarbejdsområdet. Der kan derfor være brug for et reguleringsmæssigt supplement. Dette kunne være aftaler rettet direkte mod indholdet i forvaltningen, og som sigtede på at stimulere anvendelsen af dialogorienterede metoder eller oprettelsen af forebyggende mundtlige fora som i den amtslige forvaltning. En anden konsulent fra arbejdstagerside peger også på, at centralt indgåede rammeaftaler måske vil kunne stimulere formuleringen af personalepolitikker og lokalaftaler, så også *det sociale arbejdsmiljø* i højere grad kan løftes som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum*:

“En fordel ved at lave en aftale kan være, at du får en legal adgang til at kræve en drøftelse og en forhandling omkring f.eks. mobning og chikane, uden at det nødvendigvis er relateret til en enkelt person.” (Konsulent på arbejdstagerside)

Sammenfatning

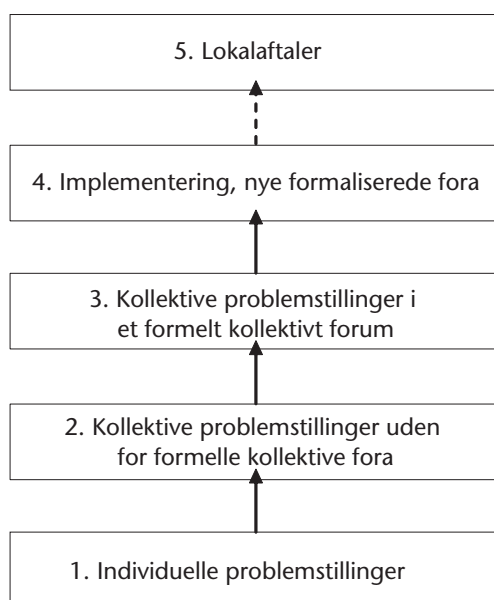
Model over institutionaliseringsniveauer

Resultaterne fra interviewundersøgelsen peger på, at offentlige DJØF-arbejdspladser kan befinde sig vidt forskellige steder mht. institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø.

De tre idealtyper på hhv. individuelle og kollektive problemstillinger har her vist stor forklaringskraft. I lyset af analyserne er

det imidlertid nødvendigt at tilføje en yderligere nuancering af de *kollektive problemstillinger*, hvis forskellene i institutionaliseringsgraden skal indfanges mere nøjagtigt. Ikke alle arbejdspladser, der formår at løfte psykosociale problemer som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*, er således i stand til også at forhandle og implementere løsninger på dem og dermed udvikle en form for *fælles regulering* på området.

Figur 2. *Institutionaliseringsniveauer i en lokal forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø*



Ovenstående model over institutionaliseringsniveauer i det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø skitserer med baggrund i analysen af case-arbejdspladserne forskellen i institutionaliseringsgraden (figur 2). Modellen skal læses nedefra, hvor niveau et, *Individuelle problemstillinger*, er det laveste og niveau fem, *Lokalaftaler*, er det højeste. Udviklingen i institutionaliseringen opad i modellen skal opfattes som en udvidelsesproces, hvor lavere niveauer altid inkluderes i et højere. Således behandler

man eksempelvis på alle case-arbejdspladserne personsager som *individuelle problemstillinger* eller *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora* (Niveau et og to) uanset, om man har formålet at nå et højere institutionaliseringsniveau eller ej. Niveau fem er ifølge denne undersøgelse endnu et hypotetisk stadie, da ingen af case-arbejdspladserne har nået dette niveau endnu – der er kun blevet gjort forsøg på det.

Institutionaliseringsniveauer på case-arbejdspladserne

Sætter man institutionaliseringsprocessen på den enkelte case-arbejdsplads i relation til modellen, fordeler arbejdspladserne sig på følgende måde: Det højest opnåede institutionaliseringsniveau i den amtslige forvaltning er niveau fire, *Implementering og nye formaliserede fora*. På denne arbejdsplads har man ikke blot formålet at gennemføre en undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø, men faktisk også at føre en APV-proces til ende med implementeringen af en ny organisationsstruktur – bl.a. via nye kvartalsmøder på kontorerne og møder i et nyt lederforum. I den kommunale forvaltning og i ministerdepartementet er det højest opnåede institutionaliseringsniveau niveau tre, *Kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum*. Begge steder har man løftet en undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø til samarbejds- og/eller sikkerhedsudvalget, men processen er blevet bremsset. I den kommunale forvaltning strandede processen på, at man havde meget svært ved at udforme en handlingsplan i fællesskab, mens omstruktureringer i ministerdepartementet betød, at processen blev stoppet brat undervejs. På det statslige institut er det højest opnåede institutionaliseringsniveau niveau tre, *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora*. Her har man forsøgt at løfte en undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle

samarbejde, men det er aldrig lykkedes at opbygge et fælles samarbejde om det.

Hvad påvirker institutionaliseringsgraden?

Et er at bestemme institutionaliseringsgraden på den enkelte arbejdsplads, men noget andet er, at forklare *hvorfor*, den befinder sig, hvor den gør. Ser man nærmere på de faktorer, der betyder noget for institutionaliseringsgraden på case-arbejdspladserne, så er det muligt at konkludere følgende:

- *Placeringen af samarbejdet*
Hvis forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø er placeret i/inddrager samarbejdsudvalget, så kan der forventes en højere grad af institutionalisering, end hvis forvaltningen alene varetages af sikkerhedsudvalget. Placeringen i samarbejdsudvalget kan sikre adgangen til den legitimitet og de ressourcer, der er nødvendige for at udvikle *dybden* i forvaltningen.
- *Medindflyddelsen*
Placeringen i samarbejdsudvalget fører dog kun til en høj grad af institutionalisering, hvis medindflyddelsen er høj. Udviklingen af en *fælles regulering* på det psykosociale område kræver, at der i forvejen er en stor *dybde* i det lokale samarbejde. Dette gælder især på arbejdspladser med psykosociale problemer, der relaterer sig til en kritik af ledelsen/ledelsesstrukturerne.
- *Lovgivning og aftaler*
Det lovfæstede APV-krav har generelt en vigtig igangsættende funktion i de indledende faser af institutionaliseringen. Arbejdsmiljølovgivningen inviterer imidlertid til en problem- og dokumentationsorienteret indsats, der kan have den utilsigtede konsekvens, at institutionaliseringsprocessen ikke kommer særligt langt på arbejdspladser med et overvejen- de dårligt psykosocialt arbejdsmiljø. Med

Cleggs begreber kan man sige, at *sikkerheden* for, at parterne lever op til lovgivningen på det psykosociale område afhænger mere af *dybden* i forvaltningen i samarbejdsudvalget end af *graden af kontrol*. Lovgivningen kan derfor med fordel suppleres med aftaler, når det gælder samspillet med den lokale forvaltning af det psykosociale arbejdsmiljø.

- **Socialt og organisatorisk arbejdsmiljø**

Praksis og vedtagne retningslinjer på arbejdspladserne vedrørende det psykosociale arbejdsmiljø viser, at man overvejen- de forvalter *det sociale arbejdsmiljø* som *individuelle problemstillinger* eller *kollektive problemstillinger uden for kollektive fora*. Omvendt synes især *det organisatoriske arbejdsmiljø* at egne sig til at blive løftet som *kollektive problemstillinger i formelt kollektivt forum* og dermed medvirke til institutionaliseringen. Dette kan på den ene side udlægges som et forsøg på at undgå at udstille ømtålelige personsager, men på den anden side kan det måske også udgøre en barriere i forhold til at få generaliseret det sociale arbejdsmiljø og formuleret politikker på området.

Institutionaliseringsgraden siger noget om, hvorvidt de lokale parter er i stand til at håndtere psykosociale problemstillinger på kollektivt niveau, og om de formår at implementere kollektive løsninger på kollektive problemer. Kort sagt er den en god indikator for, hvor det formelle samarbejde om det psykosociale arbejdsmiljø befinder sig på den enkelte arbejdsplads. Der kan dog i dette studie ikke påvises nogen klar og entydig sammenhæng mellem institutionaliseringsgraden, og hvordan det står til med det psykosociale arbejdsmiljø. Undersøgelsens resultater tyder på, at medindflydelsens omfang har en større betydning for institutionaliseringsgraden end det psykosociale arbejdsmiljøes tilstand. Både på arbejdspladser med hhv. et overvejende

godt og et overvejende dårligt psykosocialt arbejdsmiljø kan manglen på medindflydelse i samarbejdsudvalget vanskeliggøre, at det psykosociale arbejdsmiljø bliver løftet som en kollektiv problemstilling (jf. hhv. det statslige institut og den kommunale forvaltning).

Diskussion

Medindflydelsen

– den afgørende faktor

Medindflydelsens betydning taget i betragtning, så kunne det være relevant at se nærmere på, hvordan man kan øge medindflydelsen i forhold til arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø på arbejdspladser, hvor den er lav. Undersøgelsen peger på, at medindflydelsen i samarbejdsudvalget faktisk skal være der på forhånd, hvis man skal kunne løfte det psykosociale arbejdsmiljø som en kollektiv problemstilling. Det er svært at udvikle en tilstrækkelig *dybde* i forvaltningen af det psykosociale område, hvis ikke der allerede er genereret en dybde på andre samarbejdsområder, fordi det psykosociale arbejdsmiljø er et vanskeligt sted at starte. Dette gælder især arbejdspladser med et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø, der måske oven i købet har sin rod i en uhensigtsmæssig ledelse/ledelsesstruktur. Det institutionelle IR-perspektiv kommer altså ifølge denne undersøgelse til kort, når det gælder en mere nuanceret beskrivelse af institutionaliseringsprocessen på lokalt niveau – eksempelvis institutionaliseringen af en lokal form for *fælles regulering* i Flanders forstand. En lokal institutionalisering af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø medfører ikke automatisk en større anerkendelse og afhængighed mellem de lokale parter – og dermed medindflydelse – fordi der som følge af ledelsesretten er en grundlæggende magt-asymmetri i det lokale samarbejde.

Andre undersøgelser peger imidlertid på et mere sammensat billede. Evalueringen af MED-aftalen på det amtslige område viser, at en integration af arbejdsmiljøarbejdet i samarbejdssystemet på nogle arbejdspladser kan være med til at øge medindflydelsen i samarbejdsudvalget. De lokale parter oplever, at diskussionerne om arbejdsmiljø ofte er mere indholdsrige end andre diskussioner, og inddragelsen af arbejdsmiljøarbejdet derfor giver en bedre platform for at udvikle det fælles samarbejde (Navrbjerg 2004, 38-39). Udviklingen af medindflydelsen kan altså måske også på arbejdspladser med et integreret sikkerheds- og samarbejdssystem ske sideløbende med institutionaliseringen af arbejdet med det psykosociale arbejdsmiljø – eller måske ligefrem via dette arbejde. Det er dog nærliggende at forestille sig, at en sådan udvikling er mest sandsynlig på arbejdspladser, hvor der i forvejen er nogen grad af medindflydelse at bygge på, og hvor det psykosociale arbejdsmiljø overvejende er godt.

Samspillet mellem reguleringsformer og -niveauer

Konklusionerne på undersøgelsen taler for, at de centrale parters indsats for at styrke medindflydelsen og dermed institutionaliseringen af det lokale arbejde med det psykosociale arbejdsmiljø må være flersidig. Selvom lovgivningen på arbejdsmiljøområdet over de seneste 30 år har bevæget sig i en stadig mere refleksiv retning, og reguleringen i dag er præget af en høj grad af decentralisering og rammestyring⁵, så kan den ikke i sig selv sikre et konstruktivt samspil mellem en central og lokal institutionalisering på det psykosociale område. Cleggs begreber vedrørende kollektive forhandlernes niveau og omfang har her vist stor forklaringskraft i forhold til betydningen af både lovgivning og aftaler. Den lovgivningsbaserede regulering indebærer trods

decentraliseringen stadig et betydeligt fokus på *graden af kontrol*, hvilket dog ikke i sig selv giver en høj *sikkerhed* – altså at arbejdspladserne lever op til lovens krav om et sundt psykosocialt arbejdsmiljø – fordi udviklingen af *dybden* spiller dårligt sammen med en problem- og dokumentationsorienteret indsats.

Udviklingen af dybden kan til gengæld ske i et samspil med aftaler rettet mod samarbejdets *struktur* (MED, SIO-MIO), og det er måske værd at tænke ind i fornyelsen og videreudviklingen af disse aftaler. Erfaringerne med både MED- og SIO-MIO-aftalerne viser, at det langt fra er alle offentlige arbejdspladser, der udnytter muligheden for at integrere sikkerheds- og samarbejdssystemet, og selvom sammenlægningen ofte betyder en øget medindflydelse og en opprioritering af arbejdsmiljøarbejdet i det fælles samarbejde, så er der stadig en del undtagelser (Navrbjerg & Madsen 2004, 30-32; Navrbjerg & Ilsøe 2004, 23f, 45f; Personalestyrelsen & CFU 2003, 7-8; Mathiesen et al. 1998, 77).

Man kunne forestille sig, at sidstnævnte undtagelser især er at finde på arbejdspladser, der som den kommunale forvaltning *både* er præget af en lav grad af medindflydelse og et dårligt psykosocialt arbejdsmiljø. Udover at aftaler vedrørende samarbejdets struktur med fordel kan supplere lovgivningen på det psykosociale område, så kan der for denne restgruppe af arbejdspladser være brug for et yderligere supplement. Når man ser på *indholdet* i den lokale forvaltningen af det psykosociale område, så viser undersøgelsen, at de lokale parter ofte griber fat i dokumentationsorienterede indsatser (f.eks. standardspørgeskemaundersøgelser), når de skal løfte det psykosociale arbejdsmiljø som en *kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum* – og dette uanset om arbejdspladsen har et vanskeligt udgangspunkt eller ej. Dette kan være et alt for voldsomt

redskab på arbejdspladser som den kommunale forvaltning, fordi det kan lamme den i forvejen spinkle dialog på arbejdspladsen. Rammeaftaler rettet mod *indholdet* i forvaltningen vil her måske kunne flytte fokus fra dokumentationsorienteringen og stimulere brugen af de mere dialogorienterede metoder, der allerede findes på markedet⁶, men som tilsyneladende i praksis spiller dårligt sammen med APV-kravet om skriftlig dokumentation. Implementeringen af rammeaftaler bygger på dialog og forhandling mellem de lokale parter, og det kan være et godt udgangspunkt for at udnytte den metodefrihed vedrørende APV'en, der faktisk ligger i arbejdsmiljøloven (*Lov om arbejdsmiljø* 2003, § 15a). Det er imidlertid et åbent spørgsmål, hvorvidt sådanne aftaler vil have en effekt på de mest belastede arbejdspladser, hvor både dialogen og det psykosociale arbejdsmiljø befinder sig på lavpunktet, eller om de kun vil blive taget op på de arbejdspladser, som i forvejen er godt på vej.

Typer af psykosociale problemer

Undersøgelsens resultater peger på relevansen af en diskussion om, *hvilke* psykosociale problemer der egner sig til at blive løst i det lokale samarbejde som *kollektive problemstillinger i et formelt kollektivt forum* og dermed deltage i institutionaliseringen. Der viser sig at være nogle psykosociale problemer, som snarere egner sig til at blive løst i mere begrænsede fora som *kollektive problemstillinger uden for formelle kollektive fora* – eller helt uformelt – som *individuelle problemstillinger*. Udover at *sikkerheden* i Cleggs forstand afhænger mere af *dybden* end af *graden af kontrol*, så forudsætter den altså måske også en indsnævring i *bredden* af, hvilke psykosociale problemstillinger der skal løftes i formelle kollektive fora.

På alle fire case-arbejdspladser er praksis sådan, at deciderede personsager relateret til

det psykosociale arbejdsmiljø løses uden for de formelle samarbejdsfora. De lokalt vedtagne retningslinjer i hhv. den amtslige forvaltning og ministerdepartementet viser, at man i højere grad forbinder det sociale arbejdsmiljø end det organisatoriske arbejdsmiljø med personsager, og man derfor især vælger at bygge samarbejdet op omkring det organisatoriske arbejdsmiljø. Det kunne derfor i første omgang være det organisatoriske arbejdsmiljø, de centrale parter skulle fokusere på i eventuelle aftaler vedrørende indholdet i den lokale forvaltning, fordi det åbenbart er her, de lokale parter kan mødes. Det er imidlertid vigtigt at tage det forbehold, at medarbejderne på gulvet og mellemlederne ikke er blevet interviewet i denne undersøgelse, og der derfor kan være en uerkendt diskrepans mellem de problemer, som de lokale parter repræsenterer, og de problemer, som de ansatte oplever. Retningslinjerne kan måske også være et udtryk for et problematisk trade off mellem leder- og medarbejdersiden, hvor ledelsen giver medindflydelse på det organisatoriske arbejdsmiljø mod at fastholde ledelsesretten på det sociale arbejdsmiljø. Hvis de mest udbredte og alvorlige problemer i virkeligheden hidrører fra det sociale arbejdsmiljø, så generaliseres disse problemer måske ikke tilstrækkeligt, hvis det sociale arbejdsmiljø udgrænses fuldstændigt af det formelle samarbejde og på ingen måde løftes som en kollektiv problemstilling i et formelt kollektivt forum. Dertil kommer, at koordineringen af arbejdet og udarbejdelsen af en personalepolitik vedrørende det sociale arbejdsmiljø sikkert med fordel kan placeres i det formelle samarbejdssystem, hvor legitimiteten for begge parter er størst, uden at det nødvendigvis kommer til at udstille ømtålelige personsager.

NOTER

1. Idealtyperne udmærker sig ved at være skarpe tankebilleder, som ikke direkte modsvares af konkrete problemstillinger i virkeligheden, men til gengæld kan fungere som *redskaber* til at skaffe sig viden om parternes behandling af psykosociale problemstillinger (Månson 1999, 89-90).
2. Case-arbejdspladserne blev udvalgt på en måde, så både statslige, amtslige og kommunale DJØF-arbejdspladser var repræsenteret. Det var endvidere et krav, at man på case-arbejdspladserne havde gjort forsøg på at løfte det psykosociale arbejdsmiljø til det formelle samarbejde, således at de lokale parter havde et erfaringsgrundlag at tale ud fra. Inddragelsen af små arbejdspladser, som ikke er forpligtede til at oprette et samarbejdsudvalg, blev bevidst fravalgt, da undersøgelsens fokus især lå på udviklingen af det formelle samarbejde om det psykosociale arbejdsmiljø i samarbejds- og sikkerhedsudvalget. På hver arbejdsplads interviewedes en sikkerhedsrepræsentant, en medarbejderrepræsentant fra samarbejdsudvalget og formanden for sikkerhedsudvalget, således at der både blev inddraget ledelses- og medarbejderrepræsentanter fra sikkerhedsudvalget og en repræsentant fra samarbejdsudvalget. De facto betød denne udvælgelse, at formanden for samarbejdsudvalget også indgik på to af arbejdspladserne, da den samme leder bestred begge formandsposter.
3. SU= samarbejdsudvalg; SiU= sikkerhedsudvalg; MED-udvalg= integreret sikkerheds- og samarbejdsudvalg.
4. Det formelle samarbejde betegnes her som svagt, hvis de uformelle beslutningsstrukturer i organisationen ifølge repræsentanter på både medarbejder- og ledelsesside har større vægt end de formelle, og medarbejdersiden kun oplever ringe medindflydelse i samarbejdet. Er det omvendt, betegnes samarbejdet som stærkt.
5. Vurderingen af det psykosociale arbejdsmiljø tilstand på hver enkelt arbejdsplads bygges overvejende på resultatet af den senest gennemførte undersøgelse af det psykosociale arbejdsmiljø – eksempelvis en arbejdspladsvurdering. Samstemmende udsagn fra ledelses- og medarbejderrepræsentanter på den enkelte arbejdsplads er inddraget som supplement.
6. Der viser sig her en interessant lighed mellem gennemførelsen af en APV efter arbejdsmiljølovens forskrifter og begrebet *fælles regulering*, som ikke blot indebærer forhandlingen men også implementeringen af en aftale. APV-kravet indebærer ifølge loven ikke blot, at arbejdsgiveren i samarbejde med medarbejderne eller deres repræsentanter skal undersøge arbejdsmiljøet – der skal også formuleres og implementeres en handlingsplan rettet mod arbejdspladsens arbejdsmiljøproblemer (*Lov om arbejdsmiljø* 2003, § 15a). Det er netop det, man har formået at institutionalisere i den amtslige forvaltning.
7. KTO og KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har med indgåelsen af den seneste overenskomst (18/2 2005) implementeret en europæisk rammeaftale om arbejdsrelateret stress, hvilket er den første aftale direkte rettet mod *indholdet* i forvaltningen af det psykosociale arbejdsmiljø på det offentlige område.
8. For nærmere analyser af denne udvikling se: Hasle et al. 2003, 28-29; Rieper 1987, 182-187.
9. Se bl.a. følgende udgivelse: Olsen et al. 1994.

REFERENCER

- Aftale om en arbejdsmiljøreform* (2004): København, V, K, DF og RV.
- Clegg, Hugh Armstrong (1976): *Trade Unionism under Collective Bargaining. A theory based on comparisons of six countries*, Oxford, Blackwell.
- DJØF (2004): *DJØF'ernes arbejdsliv i nye organisationsformer - nye kilder til stress? Afrapportering fra resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen i DJØF's "stressprojekt"*, København, DJØF.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten

- Strøby Jensen (1994): *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Flanders, Alan (1968): Collective Bargaining: A theoretical Analysis, i *British Journal of Industrial Relations*, VI, 1, 1-26.
- Flyvbjerg, Bent (1996): *Rationalitet og magt. Bind 1: Det konkrete videnskab*, København, Akademisk Forlag.
- Hasle, Peter, Jens Voxtrup Petersen & Inger-Marie Wiegman (2003): Partsaftalers rolle i reguleringen af arbejdsmiljøet i Klaus T. Nielsen, Peter Hasle & Niels Møller (red.): *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 2., Odense, Syddansk Universitetsforlag.
- Holt, Helle & Marie Louise Lind (2004): *Sammenhængen mellem organisationsformer og belastninger på 6 DJØF-arbejdspladser*, København, Socialforskningsinstituttet, Beskæftigelse og Erhverv.
- Knudsen, Herman (1996): Participation på arbejdspladsen – lettere sagt end gjort, i *Dansk Sociologi*, 7, 2, 21-37.
- Limborg, Hans Jørgen (2002): *Den risikable fleksibilitet – på vej mod et "nyt" arbejdsmiljø*, København, Frydenlund.
- Lov om arbejdsmiljø* (2003): Albertslund, Schultz Information.
- Lov om ændring af lov om arbejdsmiljø* (2004): (Gennemførelse af arbejdsmiljøreformen »Et godt arbejdsmiljø for medarbejdere og virksomheder« m.v.), www.retsinfo.dk.
- Mathiesen, Karin, Hans Hvenegaard, Peter Hasle, Helge Hviid & Lise Keller (1998): *Udvidet medarbejderindflydelse i staten (MIO). Evaluering af forsøg med udvidet medarbejderindflydelse i 11 statsinstitutioner*, København, Finansministeriet og Centralorganisationerne.
- Månson, Per (1999): Max Weber, i Heine Andersen & Lars Bo Kaspersen (red.): *Klassisk og moderne samfundsteori*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Navrbjerg Steen E. & Anna Ilsøe (2004): *Delrapport II: Medindflydelsen i tal*, København, KL, KTO og Københavns Kommune.
- Navrbjerg, Steen E. & Jørgen Steen Madsen (2004): *Mellem medindflydelse og medbestemmelse – en tværgående analyse af samarbejdet i kommunerne i Danmark. Hovedrapport i projekt MED-evaluering*, København, KL, KTO og Københavns Kommune.
- Navrbjerg, Steen E. (2004): *Erfaringer med MED i amterne – og pejlinger på fremtidige udfordringer*, København, Amtsrådsforeningen, KTO, Frederiksberg Kommune.
- Olsen, Poul Bitsch, Peter Hasle & Eva Thoft (1994): *Idékatalog – metoder og redskaber til at gennemføre arbejdspladsvurderinger*, København, Arbejdsmiljørådets servicecenter
- Personalestyrelsen & CFU (2003): *Erfaringer med rammeaftalerne om SIO-MIO i staten. Resultater fra en fokusgruppeundersøgelse samt cases fra fem statsinstitutioner*, København, Personalestyrelsen & CFU.
- Rieper, Olaf (1987): Styring af arbejdsmiljøet – regel eller deltagere. Organisationsteoretiske og retssociologiske perspektiver på arbejdsmiljøindsatser, i Blegvad, Britt-Mari & Finn Collin (red.): *Virksomheden mellem økonomi og jura – om retsøkonomi og styring*, Frederiksberg, Samfundslitteratur.
- Sisson, Keith (1987): *The Management of Collective Bargaining. An International Comparison*, Oxford, Blackwell.
- Stake, Robert E. (2000): Case Studies, i Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (eds.): *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Sage Publications.

Anna Ilsøe, cand.scient.soc. er ansat som forskningsassistent ved FAOS, Sociologisk Institut, KU. Artiklen bygger på Anna Ilsøes speciale *Psykosocialt arbejdsmiljø – en samarbejdsopgave på arbejdspladsen* (2004) fra Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
e-mail: ai@faos.dk